



TITLE:

WTO体制下のCAP改革とEU農業の変化

AUTHOR(S):

沈, 金虎

CITATION:

沈, 金虎. WTO体制下のCAP改革とEU農業の変化. 生物資源経済研究
2013, 18: 103-130

ISSUE DATE:

2013-03-25

URL:

<http://hdl.handle.net/2433/173172>

RIGHT:

WTO 体制下の CAP 改革と EU 農業の変化

沈 金虎

Jinhu SHEN: The CAP Reforms and Changes of EU Agriculture under WTO System

Since the establishment of the WTO in 1995, the world rule of agricultural trade and domestic agricultural support policies have changed. However, many developed countries continue to impose high trade barriers on their sensitive agricultural products, and the financial support for agriculture has continually increased, although they have changed the support measures.

In this paper, we first review the process and details of the Common Agricultural Policy (CAP) reforms—from the Makuhari reform to the Mid-Term Review(MTR) reform in the EU. Then, we analyze the real changes in the market conditions and the political environment surrounding the EU farms, as well as changes in agricultural inputs, production, and the trade of agricultural products in the former 15 EU countries.

Based on our analysis, it can be founded that after several CAP reforms, the prices of many agricultural products in the EU are getting closer to the world market price. In addition, the export subsidies on agricultural products has greatly decreased, and the growth of total financial spending on agricultural support has been controlled. However, these reforms did not have considerably negative impacts on agriculture, and the problem lies with the prevailing high trade barriers on sensitive agricultural products. Since the establishment of the WTO, the input and export of agricultural products in the EU have continued to increase, but the overwhelming majority of the trade takes place among the EU members.

1. はじめに

WTO が成立してから、世界経済のグローバル化は一段と進んだが、GATT 体制下であまり進まなかった農産物貿易の自由化と強化される一方の先進国の国内農業支持政策はどう変わったのか。そして数年前に終わったはずの WTO 次期交渉が、いまだ交渉妥結の目途が立たず、交渉自体が停止状態にあるのも大きな問題である。

確かに GATT 期に比べて WTO 成立後に加盟国の数は大幅に増え、構成も大きく変わった。メンバー国間の利害関係の対立がより複雑になり、意見の集約が一層難しくなったのは事実である。しかし、原因はそれだけにあるとはとても言えない。現行の WTO ルールやその延長線にある次期ラウンド交渉の枠組みに問題がないだろうか。

本稿では、WTO 前後の EU 共通農業政策 CAP の改革と域内農業生産と農産物貿易への影響を分析してみたい。周知のように、EU は GATT のウルグアイラウンド農業交渉を主導した 2 大プレーヤーの片方であり、その CAP のマクシャリー改革も当時停滞状態にあっ

た農業交渉を大きく前進させた一大要因であった。その CAP は 1993 年のマクシャリー改革後に、さらに Agenda 2000 改革と、2004 年からの中間見直しを意味する MTR (Mid-Term Review) 改革を経て、中身が大きく変わった。

国際の政治・経済舞台では常にリーダー的な存在であり、GATT ウルグアイラウンド農業交渉時にも大きな役割を果たした実績があるだけに、EU の CAP 改革は国際的によく注目され、また多く紹介されている。しかし、既存の研究は CAP 改革の内容紹介が多いものの、改革の域内農業生産と農産物貿易に与えた影響やよりグローバル的な視点から CAP 改革の性質とその評価に関する研究はあまりないのが現状である。WTO の次期農業交渉が再度暗礁に乗り上げた今、CAP 改革の内容とその意義に関する検討から、その交渉を前進させるヒントが得られるかもしれない。

2. マクシャリー改革から MTR 改革までの CAP 改革

さて、マクシャリー以降の CAP 改革を分析する前に、まず GATT 体制下で EU の伝統的な農業保護政策の概略についてみておく必要がある。

2.1 GATT 体制下の EC 農業保護

周知のように、EU の前身は 1973 年に誕生した EC (European Community) で、EC の前は 1957 年にローマ条約に基づいて創設された EEC (European Economic Community) である。二度の世界大戦で酷い戦乱と飢餓を経験した西欧諸国は、戦後まず各自で自国の農業に対する技術的・財政的な援助と価格支持を行い、食料の増産に取り組んだ。しかし、本格的に農業を保護・支持し始めたのは EEC 誕生後、共通農業政策 (CAP: Common Agricultural Policy) を実施してからである。

EEC 以降の CAP 実施の法的な根拠となるのはローマ条約であり、そのローマ条約によると、CAP の主たる目的は農業労働者の所得向上、農産物の供給安定と市場価格の安定の 3 つにあると定められた。そのため、まず農産物貿易の面で域内は単一市場、つまり、自由貿易を実施するが、域外に対しては「穀物条例の復活」と言われるほど厳しい輸入制限措置 (主に可変課徴金制度) を採った。そのうえ、域内農業政策の面では加盟国からの拠出金と農産物の関税収入を財源とする共通基金 (欧州農業指導補償基金、EAGGF) を設立し、それを財源に共通価格による農産物の無制限買付と余剰農産物の補助金付き輸出を実施し始めたのである (豊嘉哲 (2006), 10~11 頁)。

もちろん農業者の所得向上が重要な政策目的である以上、域内の主要農産物の共通価格は国際市場価格より高く設定する必要がある。よって、CAP は実質的に以下三つの政策手段を用意した。①共通価格 (一種の最低保証価格) の設定とその価格による無制限政府買付

を通じて、域内の農業者に対して価格支持を行う。②その価格支持を可能にするため、対外的には輸入可変課徴金制度などで域外農産物の大量流入と国際市場価格変動の影響を防ぐ一方、徴収しえた輸入課徴金収入を前記共通価格による対象農産物の無制限買付などに使う。③結果として生じた生産過剰問題を後始末するため、割高な余剰農産物を輸出補助金付けで海外に輸出する。簡単に要約すると、この3つが改革前の CAP 農業支持の基本的枠組みだと言える。

CAP の実施により、農業生産が促進され、EU 全体は終戦直後の穀物純輸入地域から、1970年代以降、ほぼ100%自給できるようになった。しかし、他の先進国と同じく、EU も国境保護と価格支持の結果、直接に消費者と納税者に負担をかけるほか、構造的な農産物生産過剰を招く。その過剰農産物を処分するため、また生産調整や補助金付けの過剰農産物海外輸出を実施しなければならなくなり、それらが更に納税者の追加負担を招くとともに、国際的にも新たな貿易摩擦の火種を撒いた。

こうした問題を緩和するため、EU では1970年代から CAP の部分改革に着手した。1回目は1977年から1986年までに行われたもので、内容は生産過剰に直面し始めた牛乳に関して、生産者から「共通責任課徴金」を徴収し、生乳生産のクォータ（割り当て）制を導入することと、主要農産物の目標介入価格の一部引き下げであった。そして2回目は1988～89年間に実施され、内容は①主要耕種作物の生産に生産量の上限枠を設定すること、②早期離農と穀物休作の奨励事業、そして環境保全型農業助成事業を導入すること、③生乳生産の割当量を削減し、他の乳製品と牛肉についても介入買付の上限枠を設定し、またその買い付けの申し込み制から入札制に切り替えること、などであった。

しかし、問題を若干緩和できたが、それだけでは不十分であった。CAP 関連の EAGGF 支出は1978年（EC9ヶ国）の86.8億 ECU から、83年（EC10ヶ国）157.9億 ECU、88年（EC12ヶ国）264億 ECU、そして91年に同311億 ECU へと急増し、EC 共通予算に占める割合は69.4%から56.5%に下げたものの、依然半分以上を占め続けた¹⁾。

2.2 1993年からのマクシャリー改革

さらなる生産調整と財政負担増抑制のため、EC では次なるマクシャリー改革に取り組んだ。マクシャリー改革とは、EU 農業担当コミショナ＝レイ・マクシャリーが提案し、1992年6月に欧州議会が承認し、93年から本格的に実施され始めた一連の CAP 改革である。もっとも、マクシャリー改革の第1の目的は CAP 自身の抱えた諸問題（過剰生産、財政負担増大と農村環境悪化など）の克服にあったが、1992年当時交渉停滞中のウルグアイラウンド農業交渉を前進させることも強く意識されていた。

実際、マクシャリー改革の内容をみると、主に以下の3点に集約できる。すなわち、①過剰生産を抑制するための休耕（Set-aside）を強化すること、②域内農産物への介入価格を引き下げること、③代わりに農家への直接補償支払いを新設することである。

そのうち、穀物の休耕策は以前から実施されてきたが、参加するかどうかは農家の任意であった。マクシャリー改革後は、一定面積を超えた農家が他の政策支持を受けたければ、15%の休耕を実施しなければならなくなり、また休耕を実施した農家には、減産量に応じて1トン当たり45ECUの休耕助成金を支給する仕組みとなった²⁾。

一方、高い価格支持が諸悪の根源であるから、農産物の生産過剰と財政負担増の問題を解決するため、根源である価格支持にもメスを入れる必要があった。このため、マクシャリー改革では、①耕種作物の穀物類（米を除く）について、市場介入のための政府買付制度を維持しつつ、介入価格を1993年からの3年間で1/3程度引き下げる一方、②油料作物（菜種とヒマワリなど）と蛋白質作物（豌豆、蚕豆など）に関して、従来不足払い（低い国際市場価格と域内介入価格との差額支払い）の形をとった価格支持制度を廃止した。③畜産物の牛肉についても、介入買付価格を同上3年間で15%引き下げるうえ、介入買付量の上限枠を93年の75万トンから、95年に55万トン、そして97年に35万トンへと大幅に削減した³⁾。

そして、価格の引き下げによる生産者の所得減を補償するため、従来から実施されてきた農業構造改善助成、農村環境保全助成を強化する一方⁴⁾、新たに耕種作物を対象に直接補償支払いを行うことにした⁵⁾。

耕種作物を対象にした直接補償支払いは、基準補償単価と基準生産量より算出される。そのうち、基準補償単価は改革前の1992年の介入目標価格との価格差で決められる。穀物の例でいうと、トン当たりの介入価格は92年の155ECUから、93、95年に順次130ECU、110ECUに引き下げられたため、トン当たりの補償単価は93年と94年に25ECU、95年からは45ECUとなった。それに、対象農家の穀物作付面積⁶⁾と所在地域の平均単収⁷⁾で計算される基準生産量と掛け算すれば、当該農家への直接補償支払い額が算出される⁸⁾。

このように、マクシャリー改革によって、CAPの農業支持方法は従来の生産刺激効果の強い価格支持から、相対的に弱い直接補償支払いへと大きく転換したが、もう一つの改革目的である農業支持予算の抑制はどうなっただろうか。

表1は、耕種作物を例にマクシャリー改革前後の予算支出の変化を示す。それによると、改革前に比べて、改革後の穀物関連予算支出は減るところか、むしろ大きく膨らんだ。改革によって、輸出補助金、在庫介入費用とその他の介入費用は確かに大幅に減ったが、それ以上に農家への直接補償支払い費用が大きく膨らんだからである。

なお、マクシャリー改革は1993年に実施されたが、その方向性は後のウルグアイラウンド農業合意案とほぼ一致している。故にWTOが成立した1995年に、EUでは3つの新メンバー国（オーストリア、フィンランド、スウェーデン）を迎え入れたが、新たなCAP改革は行わず、各種農産物の介入価格も農家への直接補償支払いもほぼ全てが1995年の水準に維持された。唯一の改革は、農産物関連の輸出補助金と輸入国境措置の面で行われ、それはWTOの規則に従って、農産物の輸出補助金を削減し、また農産物の輸入可変課徴金などの非関税措置を関税化したうえ、関税率を引き下げていくなどであった。

表1 マクシャリー改革前後耕種作物関連支出の変化

単位：百万 ECU

	改革前			改革後			
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1. 輸出補助金支出	2444.4	3602.0	3139.8	2788.8	1513.2	1092.7	312.8
が 穀物	2443.4	3601.5	3139.7	2788.8	1513.2	1092.7	312.8
油糧種子	1.0	0.5	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
2. 在庫介入費用	1253.3	1419.9	2497.0	2723.8	186.7	62.7	-46.5
が 穀物	1251.4	1419.4	2497.0	2723.8	186.7	62.7	-46.5
油糧種子	1.9	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
3. その他介入費用	4115.6	4160.2	4433.9	1805.2	399.6	355.9	298.5
が 穀物	760.9	980.8	918.6	958.2	400.5	356.7	298.5
農家拠出金	-656.2	-924.3	-1098.7	89.6	-0.9	-0.8	0.0
油糧種子	3436.5	3472.1	4006.3	14.0	0.0	0.0	0.0
蛋白質作物	536.8	555.2	481.8	560.1	0.0	0.0	0.0
非繊維亜麻	37.6	76.4	125.9	183.3	0.0	0.0	0.0
4. 直接補償支払い費用	21.2	76.9	147.6	3293.0	10552.8	13506.9	15797.5
が 穀物	0.0	0.0	0.0	0.0	5540.4	8166.6	10553.0
油糧種子	0.0	0.0	0.0	2866.2	2549.1	2289.5	2378.0
蛋白質作物	0.0	0.0	0.0	0.0	625.1	586.3	522.7
非繊維亜麻	0.0	0.0	0.0	0.0	125.3	51.9	72.4
休耕助成	21.2	76.9	147.6	426.8	1712.9	2412.6	2271.4
合 計	7834.5	9259.0	10218.3	10610.7	12652.3	15018.2	16362.3

資料：European Court of Auditors(1997),67頁による。

2.3 Agenda 2000改革

ところが、1996年にイギリスで牛の BSE 問題が発生し、影響はたちまち全ヨーロッパに広がった。牛の大量処分など BSE 対策費用は急増し、CAP 関連の予算支出は92年312.5億 ECU、95年344.9億 ECU から、97年には404.2億 ECU へと拡大し続けた⁹⁾。

にもかかわらず、域内の穀物生産者は逆に潤った。なぜなら、1994年頃から上昇し始めた世界の穀物市場価格がとうとう EU の介入価格を上回ってしまい（図2を参照）、その影響で EU 内の穀物生産者手取り価格は市場価格に準じて上昇したが、EU からの直接補償支払いは予定通りに支払われ続けたからである。その結果、EU 農業委員会自身も「1995/96年度に耕種作物への各種支払いは42%ほど過払いした」と認め、1997/98年度の物価・補助金額の審査時には「補償支払いの引き下げを提案する」と示唆するほどであった¹⁰⁾。

一方、内外情勢をみると、WTO の次期交渉が進行しており、関税・輸出補助金の引き下げと国内農業支持政策の更なる改革が求められたほか、EU 自身も中・東欧地域へのメンバー国拡大が正式な政治日程に入った。とりわけ、中・東欧の新しい加盟国を迎え入れるに当たって、CAP を含め、EU の各種制度にどのような改革が必要かは加盟国や EU 委員会にとって大きな政策課題であった。その答えとなったのは1997年7月に発表し、1999年3月の EU サミットで承認された Agenda 2000であった。

Agenda 2000 に盛り込まれた CAP 改革は、マクシャリー改革の延長線にあるものである。同改革の目指す方向は、①農業関連予算の上限額の設定、②域内農産物価格の更なる引き下げ、③直接補償支払いの一層拡充と枠組変更、そして④実施・運用面の改善の4点に絞られた。とりわけ、EU の東方拡大に伴い、競争力のある新規加盟国の生産拡大が新たな過剰生産を

表2 Agenda 2000におけるCAP改革の最終合意案

1) 農業関連予算の上限額							
年次	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
農業総予算の上限額(億ユーロ) ¹⁾	409.2	428.0	439.0	437.7	427.6	419.3	416.6
市場介入と直接補償支払い	366.2	384.8	395.7	394.3	384.1	375.7	372.9
農村開発援助	43.0	43.2	43.3	43.4	43.5	43.6	43.7
2) 農畜産物の市場介入と直接補償支払いの改革							
項目	改革の内容						
耕種作物部門							
穀物類	2000年から2年間をかけて、介入価格を15%（18ユーロ/t）引き下げ、代わりに18ユーロ/t or 63ユーロ/ha（減収分の50%に相当）の追加直接補償支払いを行う。						
油脂・蛋白質作物	2000年から3年間をかけて、既存の直接補償支払いを1/3削減、穀物と同水準に下げる。						
耕地の休耕義務	2000～2006年間に少なくとも耕作用地の10%を休耕しなければならない						
肉牛部門							
	2000年から3年間をかけて、介入買付価格を20%、2224ユーロ/tまでに引き下げる。代わりに、EU全体の肉牛生産者への premium 支払いを以下のように引き上げた。 ・雄牛（Bull）：210ユーロ/頭 ・去勢雄牛（steer）：300ユーロ/頭 ・ほ乳雌牛（Suckle Cow）：毎年200ユーロ/頭						
	また家畜飼養の粗放化を促進する Extensification Premium について、加盟国が以下の二つの方法から選択できる。 a.LU/ha < 1.4の畜産生産者に、100ユーロ/LUを支払う b.2000年 1.6 < LU/ha < 2.0なら、33ユーロ/LU、LU/ha < 1.6なら、66ユーロ/LU 2002年～1.6 < LU/ha < 2.0なら、40ユーロ/LU、LU/ha < 1.6なら、80ユーロ/LU						
酪農部門							
	酪農部門の改革は、2005年までに延期する。 同年から3年間をかけて牛乳と乳製品の介入買付価格を15%引き下げる。 但し、価格の引き下げによる需要拡大に対処するため、同期間に牛乳の生産割当量を標準1.5%増、ギリシャ、スペイン、アイランド、イタリアと英国には specific 割当量増を与えて、3年後の総割当量を2.4%拡大する。 なお、介入価格の引き下げに対する補償として、3年間をかけて、牛乳生産量1t当たり17.24ユーロの追加直接支払いを行う。						

資料：Beatriz Knaster (2000), pp.4-7を基に、筆者が作成。

注：1) 1999年の実質価格で評価したもの。

引き、それがCAP財政を更に圧迫するのが予想されるから、域内農産物の介入価格水準を一段と引き下げる必要があった。しかしマクシャリー改革時の論理と同じく、価格の引き下げは農家の所得減をもたらし、それが農家所得を他産業従事者並に維持するというCAPの目的に反するから、その補償のための直接支払いを拡充する必要があった。

具体的に、農業関連予算の上限額は2000年409.2億ユーロから2006年416.6億ユーロまでと設定され、内訳は2000年に農畜産物の市場介入と直接補償支払い関連用は366.2億ユーロ、農村開発関連用は43億ユーロ、また2006年はそれぞれ372.9億と43.7億ユーロであった。

また農産物の介入価格について、穀物類（米を除く）は2000年から2年間をかけて計15%、牛肉類は3年間をかけて計20%引き下げることとなった。なお、酪農部門の牛乳と乳製品の介入価格も15%の引き下げ目標が決定されたが、実施の開始時期は2005年に延ばされた。

一方、価格の引き下げに対する直接補償支払いは、穀物類の場合に作付面積に応じて1ha当たり63ユーロ（減収分の50%に相当）の追加支払い、また畜産の肉牛部門では生産者への premium 支払いの増額で対処された（詳しくは、表2を参照）。

しかし、Agenda 2000の改革による農業者への直接支払いの拡充は金額面だけに止まらなかった。内容的にも、従来の農業構造改善助成、農業環境保全助成を農村開発助成に一本

化し（図1を参照）、それを第1柱である「農産物の市場介入＋生産者への直接補償支払い」と並んで、CAPの第2柱に位置づけ、今後強化していく方針を打ち出した。またその方針変更に合わせて、農村開発助成の対象範囲を、農業生産関連事業や農業生産者に限らず、農林業の強化と農村地域競争力の改善、並びに農村の環境や自然遺産の保全などに資する農山村地域での他の産業活動まで拡げることにした。

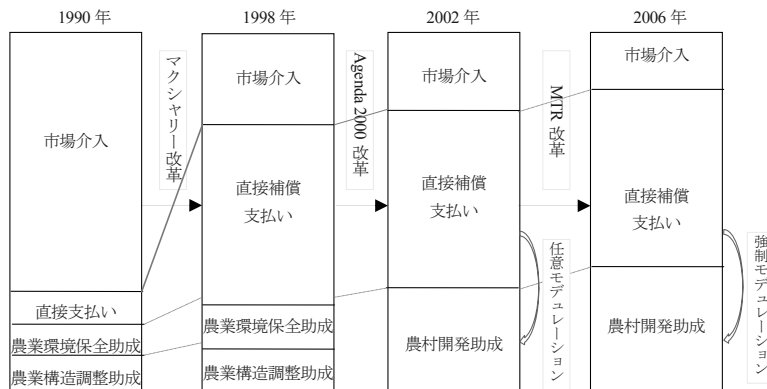


図1 CAP改革の概念図

資料：豊嘉哲（2006）の21頁の図1-1より筆者が追加・修正。

また運用面の改善策として、一つはクロス・コンプライアンス措置の導入である。これは、つまり、農家が直接支払いなどの政策援助を受け取るのに、付帯条件としてEU共通または各加盟国が独自に設定した環境保全措置を遵守しなければならない義務を課すことで、目的は農村環境の保全と農薬・化学肥料の多投による過剰生産の抑制を後押しすることにある。

もう一つは各種の直接支払いの実施と運用につき、加盟国に一定の自主裁量権を与える試みである。同様な試みは、実はマクシャリー改革時から始まった。その時、一部の直接支払い（環境保全型農法助成、早期離農助成、農地植林助成など）について、EUでは一応の共通ルールを作成したが、ガイドラインに過ぎず、政策実施細則の作成とその執行は各加盟国や地域に委ね、その自主裁量権を認めた。EUの東方拡大が予定されている今、新旧加盟国間の経済格差がもっと大きく、直接支払いなどの補助金に対する要望も捉え方も大きく違ってくる。また今後強化していく農村開発助成も他の市場介入や直接補償支払いと違って、元々画一的な基準・ルールを作るのが難しく、メンバー国レベルや地域レベルの特殊事情に沿って実施していく必要があった。このため、Agenda 2000改革では、従来から認めた政策実施段階での加盟国の自主裁量権のほか、さらにオプション措置として直接補償支払いから農村開発助成への一定量の資金流用を可能とするモジュレーション措置を用意し、また牛肉部門に限ってナショナル・エンヴェロープというツールを試験的に採用した。

そのうち、モジュレーションとは直接補償支払いが一定額を超えた大規模農場を対象に、

その支払い額を **Modulate**、つまり、一定比率で減額することを指す。それによって生じた余剰資金は農村開発助成に追加使用できるとされた。一方、ナショナル・エンヴェロープとは各加盟国が自国の裁量で特定地域や特定分野に対して、EU のルールで決められたものと違った形で、補助金を支給できる措置である。限界地域の農業生産維持や、地域特産物やよりよい品質の農産物の生産促進のため、EU の標準支払いのほか、ナショナル・エンヴェロープ措置による追加支払いを行うのが、その例である。しかし、その予算は各国の自腹資金ではなく、基本的に EU から配分された農業予算から支出する。

2.4 2004年からの MTR (Mid-Term Review) 改革

2003年になると、WTO の農業交渉は継続中だが、EU 自身は中・東欧10ヶ国の新規加盟が目前となり、Agenda 2000の改革も中間見直しの時期に迎えた。これらが背景に同年6月のEUサミットで Agenda 2000の中間見直し改革案が正式に承認され、それに基づき、2004年からさらに一連の CAP 改革が行われた。これが、CAP の MTR 改革と呼ばれている。

MTR 改革は、基本的にマクシャリー改革と Agenda 2000改革の枠組と成果を継承しつつ、新しい内容と方向性も付与された。具体的な改革内容は、以下の通りである。

1) 農業関連予算上限額の設定と農村開発政策の強化

まず Agenda 2000に続き、農業関連予算の総額に上限枠の制限が加えられた。とりわけ、CAP の第1柱である農産物市場介入と農家への直接支払いのための予算は、2004～2006年間は428億ユーロの水準に凍結し、2007～2013年間も年率1%増、最終年度に486億ユーロまでと、枠が決められた。うち、農家への直接支払い予算に関して、基準期（2000～02年間）に各国への直接支払い総額などに基づいて、国ごとの予算限度額（**National Ceiling**）が設けられた。またその限度額を守る制度的な保証として、2007年から同上第1柱のための予算支出実施額がその上限まで後3億ユーロしか残らなくなった段階で、自動的に後述の農家への単一支払いに対して減額措置（但し、旧加盟国のみが対象）をとることも決定された。

一方、CAP の第2柱である農村開発助成について、同政策の強化を示すため、その予算総額には上限枠を設定しなかった。のみならず、EU 自身による農村開発助成予算増加のほか、加盟国独自の農村開発予算、そしていわゆるモジュレーション措置による農家直接支払い予算からの流用も期待されるので、農村開発助成の関連予算は現状の50億ユーロ未満（農業関連総予算の10～11%）から、毎年12億ユーロ程度増し、最終年度の2013年に132億ユーロ（農業関連総予算の20%前後）まで増加すると見込まれた¹¹⁾。

2) 農産物市場介入の更なる縮小

その一方、2004年からの MTR 改革では、マクシャリー改革と Agenda 2000改革に続き、農産物市場介入制度についても更なる改革が盛り込まれた。但し、今回の対象農産物は、主としてマクシャリー改革と Agenda 2000改革に対象としなかった、或いは対象にしたが、実行が延期されたライ麦、乳製品、そして米と砂糖であった。

ライ麦 ライ麦に関してのみ、2004年からCAP予算による公的な介入買付と介入価格の設定を廃止した¹²⁾。当然、公的な在庫備蓄も2004年から廃止された。

乳製品 一方、乳製品に関して、実はAgenda 2000改革時にすでに「2005年から3年間をかけて、牛乳と乳製品の介入買付価格を15%引き下げる」と決定された。2004年のMTR改革時には、それが若干見直されて、粉ミルクの介入価格を2004～2006年間に計15%（毎年5%ずつ）、バターのそれを2005～2008年間に計25%（前3年は毎年7%、2008年には4%）削減することとなった。合わせて、バターの公的買付備蓄量の上限枠も、2004年の7万トンから順次減らしていき、2008年の3万トンまで持っていくことが決定された。それらによる生産者の所得減の約6割は、2004～08年間は生産量とリンクして、2008年からは下記のSFPに組み込む形によるEUからの追加直接支払いによって補償される¹³⁾。

米と砂糖 EUにおいて米は重要な農作物でなければ、主食でもない。砂糖ビートも米より重要だが、産地は比較的に偏っている。これらの農作物は、これまでに高い介入価格に支えられて、域内の生産が過剰し、累積在庫増の問題を抱えていた。過剰生産を防ぐため、ビートの生産には仕組みがかなり複雑な生産割当制を実施してきたが、その生産割当制は過剰生産の抑制にはあまり効果がなかった。

その一方、国際貢献の一環として、EUは2001年頃に途上国の農産物輸出を促進するため、いわゆるEBAA（Everything But Arms Agreement）にサインし、世界49のLDC（The Least Development Countries）に対して、2006年からバナナの、2009年から米と砂糖のゼロ輸入関税を実施することを約束した。

以上が背景で、今回のCAP改革では、まず米について2004年から玄米の輸入関税を460ユーロ／トンから175ユーロ／トンに切り下げ、さらに域内の米介入価格をも半分（298ユーロ／トンから150ユーロ／トンに）引き下げることを決定した。それによる生産者の所得減は88%程度まで、後述する新しいSFPに加算して補償することにした¹⁴⁾。

また砂糖に関して、2004年から精糖の介入価格を、トン当たり632ユーロから421ユーロ、砂糖ビートのそれを32.8ユーロから27.4ユーロに切り下げる一方、砂糖の生産割当総量を1740万トンから1460万トンに削減した。砂糖ビートの価格引き下げによる所得減は、旧加盟国では60%、新加盟国では100%新しいSFPを通じて補償される¹⁵⁾。

義務的な生産調整率の削減 ところが、農産物市場への行政介入は、介入買付や介入価格設定だけに限るものではない。義務的な生産調整も一種の行政介入である。マクシャリー改革時に、農産物の生産過剰と在庫累積を事前に防ぐため、一定規模以上の生産者に15%の生産調整義務を課した。Agenda 2000改革によって、その義務的な生産調整率を10%に下げたが、今回のMTR改革では、これまでの価格削減による減産効果と、現に国際農産物市場が逼迫するようになったことを考慮して、その義務的な生産調整率をさらに5%に減らした。そして、2006年から農産物の国際市場価格高騰を背景に、穀物生産拡大のため、暫定措置として2007年秋と2008年春に播種する耕地について義務的休耕率をゼロにした。

3) 直接支払制度の抜本改革と新加盟国の特別扱い

しかし MTR 改革の一番の目玉は、従来の直接補償支払い制度を抜本的に改革し、数年をかけて徐々に、農家の生産行動とリンクしない、つまり、完全ディカップリングする単一支払 (Single Farm Payment: SFP) に移行することである (SFP は、具体的に旧加盟で SPS(Single Payment Scheme)、新加盟国で SAPS (Single Area Payment Scheme) の形で実施されているので、以下では総称として SFP、新・旧加盟国別には SAPS と SPS と使い分けしていく)。前述のように、マクシャリー改革後に農家への直接補償支払いは、CAP の最重要政策となっている。その直接支払い額は、穀物の場合に農家の実際作付面積、畜産物の場合も農家の実際家畜飼育或いは出荷頭数に基づいて算出されるため、農家の生産行動と部分的 (単収、体重) にディカップリングされているが、農業生産には少なからずに影響を与える。現行の WTO ルートでは、生産調整との同時実施を条件に「ブルー・ボックス」政策として削減の義務が免じられたが、EU 自身はその弊害をよく理解しているし、現に途上国からの批判も出ており、当時進行中の WTO 農業交渉においても、今後の扱いについて議論されていた。

WTO の農業交渉により有利な立場に立ち、また実際にも農家の生産行動が直接補償支払い額より、域内の消費者ニーズや国際市場の動向に反応してもらい、さらに直接補償支払いに関わる農家と行政側の申請、批准、検査などの事務負担の軽減を図るため、2003 年の MTR 改革案では、上記直接補償支払いに対する抜本改革を決断した。

しかし、旧加盟国の地域多様性と新メンバー国の加盟を考慮して、その改革は、時間をかけ、また柔軟性をもって実施していくものとなった。

① SFP の実施スケジュール

具体的に、まず SFP の実施スケジュールに関して、開始してよい時間 (旧加盟国は 2005 年年初から、新加盟国は加盟時から) と、導入を完了しなければならない時期 (旧加盟は 2007 年末まで、新加盟国は 2013 年末まで) は決められたが、期限さえ守れば、何時導入、何時完了するかは、各国の判断で選択できる。

② 単一支払額の計算方法

また農家への単一支払い額をどう計算、支払うかも、旧加盟国は SPS、新加盟国は SAPS を適用した。新加盟国の SAPS は後述するが、旧加盟国に適用する SPS に関しては、各国が同じ方法を採用するのではなく、EU が幾つかのオプションを用意し、各加盟国がそのオプションから、選択して実行できる。以下は、その三つの基本オプションである。

a. 基準期実績法：これは、基準期 (2000～02 年) の地域、そして農家ごとの直接補償支払いの対象面積と直接支払い (耕種作物の直接補償支払いと畜産関連の Premium 支払い) の受け取り実績に基づいて、新しい単一支払い額を計算する方法。

b. 地域均等法：これは、基準期の地域全体の受け取り直接支払い (耕種作物の直接補償支払いと畜産関連の Premium 支払い) 総額を、SPS を導入した年に地域内の全農家から申

告した有資格面積で割って新しい単一支払い単価を算出し、その単価と各農家の申告した有資格面積で各農家への支払い額を計算する方法。

c. 混合法：加盟国が正当な理由と合理性さえ立証できれば、上記以外の計算方法も選択できる。上記二つの方法を組み合わせる方法もその一つ。もちろん、いろんな組み合わせ比率が選択でき、また SPS の導入初年度から完全導入までの間にその組み合わせ比率を変えていくのもよい。例えば、基準期実績法の組み合わせ比重を順次減らしていくことによって、基準期実績法から地域均等法に変えていくことができる。

上記のオプションから、各加盟国が自国に適したものを一つ選んでもよし、また国内を幾つかの地域に分けて、それぞれの地域に合った実施方法を選択してもよい¹⁶⁾。

③旧直接支払いの部分保留

さらに、旧直接補償支払いは一律に全部新しい SPS に切り替える必要はない。各加盟国が、新しい SPS を実施したら、耕作放棄地が増え、地域農業の維持が困難になるなど、正当の理由があれば、旧直接支払い（耕種作物の直接補償支払いと畜産関連 Premium）を部分的に残すことができる。Kelch D., & M.A. Nomile（2004）によると、留保できる旧直接補償支払いの上限比率は、普通の耕種作物（穀物、豆類、油脂作物）の場合は25%、伝統産地での硬質小麦については40%とされ、各加盟国がその範囲内、かつ適用条件を明確にしたうえ、国或いは地域レベルの留保比率を決定できる¹⁷⁾。また牛肉生産に係わる各種の Premium は、種類によって違うが、40%～100%残し続けることができる。なお、旧直接補償支払いと Premium が何時まで残し続けられるかに関する時限は決めていない。ただ、予算は SPS と同じ項目から支出され、各国の当該予算の National Ceiling を超えてはならないとされた。

④新加盟国の特別扱い

新しい CAP 改革は、もちろん新加盟国にも適用される。しかし、旧加盟国と事情が違ってから、新しい介入価格と介入買付在庫のルールはフルメンバー国になった時点から適用されるが、農家への直接支払いは、加盟交渉時の合意に基づいて、新加盟国が特別扱いを受けることになった。

まず新加盟国の農家に支払われる直接支払いの額は、すぐ旧加盟国と同水準になるものではない。加盟してから2013年まで約十年間をかけて、徐々に同水準まで上げていく。また各農家への直接支払い額も、新加盟国では、農家の有資格農地面積だけを基準に計算する意味を持つ SAPS（Single Area Payment Scheme）が適用される。同方法では、第1に各農家への支払い額は、1995～99年間が基準期の有資格農地面積と、事前に決められた面積当たりの支払い単価と掛け算して計算される。第2に、その面積当たりの支払い単価は、制度をフル実行する場合に、基準期の当該国や当該地域の平均単収と2004年時点の旧加盟国の生産物重量当たりの平均直接補償支払い単価で計算されるが、制度導入の初年度にはフル単価での実行はなく、フル単価の25%程度から運用し始める。以降、毎年その比率を上げて

ゆき、2013年にて初めて100%、つまり、フル単価での実行になる予定である¹⁸⁾。

4) クロス・コンプライアンス措置の強化

もちろん、直接支払いをもらう農家側にも守らなければならない義務が課せられた。それは、つまり、CAPのクロス・コンプライアンス措置である。以前、農家に課せられた義務は、義務的な生産調整の達成と環境保全規則の遵守の二つであったが、2004年改革後は、対象農地を耕作しなくてもよい代わりに、以下の三つの義務が課せられた。

a. 義務的な生産調整の達成

b. 対象農地の耕作与否に関係なく、その地力を維持し、環境的・営農的に良い状態を保ち続けなければならない。

c. 農業生産を行うに当たって、食品の安全性と品質保証、そして動物衛生と家畜福祉等に関するEU基準を達成しなければならない。

なお、義務を怠った人には、補助金の減額や権利取り消しのペナルティが科せられる。そのペナルティで浮いたお金について、当事国は25%留用でき、残りはEUに返される¹⁹⁾。

さらに説明すると、土地生産力の維持と環境的・営農的に良い状態の保持の要件は、旧直接補償支払い制度では必ずしも必要がなかったが、新しいSPSとSAPSでは耕作を要求しないから、耕作しない時に土地の状態維持が不可欠になった訳である。

また食品の安全性と品質保証や動物衛生、家畜福祉に関する基準は以前からもあったが、採択・遵守するかどうかは任意であった。今回の改革で、これらの基準の遵守を、農家が直接支払いなどをもらい続けることの前提条件としたのは、農家のもらった直接支払いが一般市民の税金である以上、その生産行動も消費者の関心や社会一般の環境的な関心に答える義務があるという考え方に基づくものである。またそうすることによって、食品の品質と安全性の向上や動物の衛生・福祉の改善に効果が大きいと思われる。

5) モジュレーション措置の強化

それに、モジュレーション措置も強化された。というのは、Agenda 2000改革時にモジュレーション措置は一種のオプションであり、採用の与否は各国に委ねていた。2004年の改革によって、それが強制措置となり、明確なルールが決められた。

新しいモジュレーション措置では、原則として各種の直接支払い額が一定水準（5000ユーロ）を超えた農家に対して、2005年に3%、2006年に4%、そして2007年以降は5%の減額措置をとり、それによって集められた資金は、自国が80%を留保し、残る20%はEUに戻される²⁰⁾。いずれの資金は、第2の柱である農村開発助成に回される。

6) ナショナル・エンヴロープ措置適用範囲の拡大

また特定地域や特定農産物の生産と関連分野に追加支援をできるナショナル・エンヴロープ措置も、Agenda 2000改革時に肉牛部門に限って試験的に導入されたが、2004年改革後、その部門限定が解かれた。加盟各国が、環境保護、条件不利地域対策、或いは地域特産物の保護と農産物の品質改善のため、特定の地域、或いは特定農作物の生産と関連分野に対して、

EU 標準の直接支払いのほか、追加支援を行うことができる。

ただ、追加支援のための予算は、SPS らと同じ項目から支出し、総額が同項目の予算限度額（National Ceiling）の 10 % までと制限されている。

3. 農産物価格、輸出補助金、国境障壁と域内農業支持水準の変化

以上、2004 年からの MTR 改革までの CAP 改革の内容を紹介したが、それらの改革を経て、EU 農業を取り巻く市場と政策条件が実際にどう変わったのか。

3.1 農産物生産者価格の変化

まず EU の介入買付価格の引き下げにより、農産物の生産者価格は一時大幅に下落し、国際市場価格との差が縮まった。表 3 は、EU 代表的な農産物生産国であるフランスを例に、主要農産物の生産者価格の変化を示している。

表 3 フランスの主要農産物生産者価格の変化

単位：フラン・ユーロ/t

年 次	小麦	大麦	燕麦	ライ麦	トウモロコシ	米	菜種	牛肉	豚肉
1992	1072.0	1018.0	928.0	1032.0	1070.0	2132.0	952.0	21090	11212
1993	840.0	816.0	759.0	830.0	822.0	2360.0	1247.0	21430	8329
1994	831.0	856.0	699.0	804.0	903.0	2364.0	1310.0	21810	8547
1995	846.0	912.0	733.0	810.0	955.0	2819.0	1153.0	19987	9078
1996	824.1	836.5	767.3	841.0	816.8	1977.1	1341.1	19162	9948
1997	774.4	795.8	729.6	754.1	754.9	1922.5	1436.8	20103	9958
1998	697.1	715.0	589.0	685.5	723.4	1946.5	1415.6	21289	7320
1999	707.9	712.7	544.5	712.0	735.6	1832.4	1077.2	20835	6879
2000	667.1	706.6	686.8	670.5	682.6	1735.0	1212.6	20888	8455
2001	709.0	695.5	796.9	684.5	694.1	1692.7	1393.2	18701	10036
2002	97.4	96.7	85.8	95.5	99.4	237.9	221.2	2885.9	1198.6
2003	114.5	106.0	83.5	106.8	132.0	205.6	223.7	3012.2	1136.4
2004	96.4	94.7	79.5	92.5	93.5	129.9	203.4	3219.8	1215.1
2005	93.5	92.6	84.9	92.4	103.2	162.3	203.9	3342.0	1248.3
2006	121.6	110.6	104.9	117.7	131.3	206.9	236.4	3565.8	1309.5
2007	189.4	167.2	169.9	188.6	187.3	254.7	315.4	3461.7	1182.7
2008	145.1	148.5	143.1	141.7	123.3	267.9	338.2	3523.6	1316.8
2009	108.4	93.1	85.0	103.2	126.3	215.7	259.1	3377.9	1215.2
2010	161.4	129.7	114.1	132.6	191.3	258.0	362.0	3434.3	1202.7

資料：FAOSTAT による。

注：2001 年まではフラン表示、2002 年からはユーロ表示の価格である。

表の前半部分はフラン表示、後半部分はユーロ表示の価格なので、途中断絶がある。しかし、傾向として 1999 年前後までは価格が下落、2004 年頃までの低迷期を経て、2005 年から価格が上昇傾向に転じたことが読み取れる。また 1999 年前後までの価格下落は、政策的な介入価格の引き下げと 1998 年のアジア金融危機によるもの、また 2005 年からの価格上昇は

国際農産物市場価格の高騰に連動したものと推測される。



図2 フランス、イギリスとアメリカ3国の小麦生産者価格の比較

資料：FAOSTAT のデータを使って、筆者が作成。

以上の結果、割高な EU 農産物価格と国際市場価格との差も徐々に縮まった。図2は、小麦を例に、フランス、イギリスとアメリカ3国の生産者価格を比較している。それによると、マクサリー改革前の91年、92年にフランス、イギリスの生産者価格がアメリカを大きく上回っていたが、マクサリーと Agenda 2000の改革によって、その差が縮まり、二十一世紀に入ってから、3国の生産者価格がほぼ連動するようになった。

3.2 輸出補助金の削減

また農産物の輸出補助金について、周知のように嘗て EU は最大実施地域であり、WTO 成立時の EU 輸出補助金許容額は WTO 加盟国全体の2/3を占めるほどであった。

WTO 後、農産物輸出補助金の新規使用は禁止され、これまで実施してきた国も対象品目、使用金額を削減しなければならなくなったが、表4から分かるように、EU の農産物輸出補助金の実施額は許容額以上に大きく減った。2000年の実施額は25.2億ドルと許容額の4割弱、95年の実績額よりも61%減少した。それ以降、WTO の次期交渉が膠着状態、輸出補助

表4 EU の農業輸出補助金支出総額の変化 (1995～2005年)

単位：百万ドル

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
EU	15,626 6,496	13,837 7,071	11,169 4,857	10,291 5,989	8,664 5,854	6,784 2,517	6,603 2,297	7,773 3,270	8,864 3,502	9,470 3,681	— 3,289
加盟国計	23,322 7,324	— 7,888	— 5,564	— 6,681	— 6,520	10,754 2,925	— 2,577	— 3,547	12,214 4,100	— 4,339	— —

資料：USDA ERS の HP (<http://www.ers.usda.gov/db/wto/ExportSubsidy/>) による。

注：1) データは、各加盟国が WTO に申告した輸出補助金資料に基づいて、ERS が計算したものである。

2) 表中各行の上段の数値は輸出補助金の使用許容額、下段の数値は WTO に申告した実施額である。

金の使用許容額も凍結状態にある。表中、2005年までの許容額、実施額は若干増えているが、それは為替レートの変化によるもので、後の表7をみると、2005年後もEUの農産物輸出補助金使用額は減り続け、近年ゼロ近くまで減少した。

3.3 農産物の貿易障壁の削減

次に農産物貿易障壁の削減であるが、それに関して、ウルグアイラウンドの最終農業合意では、各加盟国が農産物の輸入につき、①従来の非関税障壁を原則的に廃止し、関税に置き換える。②そのうえ、先進国が農産物の輸入関税を2000年までに平均36%（品目ごとに最低15%）削減しなければならないと義務づけられた。

1995年にEUも、このルールに従って、すべての農産物について従来からの輸入可変課徴金などの非関税措置を関税化した上、品目ごとに関税の削減を約束した。

しかしWTOのルール上、非関税措置の関税化と関税削減の計算に用いる基準年は1986～88年間にされている。同時期に農産物の国際市場価格は低迷していたのに対して、EU域内の価格は支持されていたため、両者のギャップ、つまり、削減前の基準関税率は比較的に高く設定できた。のみならず、EUはまた人為的に「Dirty Tariffication」を行い、実際の内外価格差より、高い基準関税率を設定した²¹⁾。表5はその実態の一部を示す。

表5 ウルグアイラウンド前後、EU主要農産物輸入関税の変化

単位：%

品目	ウルグアイラウンド前		ウルグアイラウンド後
	1986～88年平均	1979～93年平均	
小麦	106	57	170
米	103	82	195
飼料穀物	89	74	102
砂糖	234	150	297
肉類	96	93	96
乳製品	177	128	289

資料：Orden, D., R.Paarlberg & T.Roe (1999), p.110による。

一方、基準関税率設定後に、どのように削減されたのか。表6は、1996年から2010年までEUの主要農産物輸入関税の変化を示している。

それによると、第1にEUの農産物輸入に関して、一部無税の品目はあるが、それを除くと、2000年まで圧倒的な多数は従価税で、従量税の品目数、輸入額ともごく少数であった。しかし2000年以降、従量税の品目数、輸入額は急増し、穀物、肉類では従価税に代わって、従量税が中心的な課税方式となった。

第2に平均関税率に関して、単純平均関税率と加重平均関税率との間に大きな差があり、後者の方が前者より10～30ポイントも高い。このことから、関税率の単純平均は多くの場合に農産物輸入関税の実態を反映しえず、それを過小評価しているといえる。

第3に1996～2000年間に無税の品目数にあまり変化がなく、従価税品目の加重平均関税

表6 WTO 後、EU 主要農産物の輸入関税構造と関税率の変化

農産物 品目	品目 総数	無税		従量税		従価税					
		品目数	輸入額 (百万ドル)	品目数	輸入額 (百万ドル)	品目数	輸入額 (百万ドル)	単純平均 税率（％）	加重平均 税率（％）	最低 関税率 （％）	最高 関税率 （％）
1. 穀物類（Cereals）											
1996	55	1	37	0	0	54	1725	62.9	69.7	2.7	166.2
2000	55	1	20	3	0	51	1436	42.0	58.4	0.7	110.7
2005	55	5	102	47	2379	3	1	3.4	0.1	6.4	12.8
2010	55	5	130	47	3331	3	3	3.4	0.2	6.4	12.8
2. 肉類（MeatandEdibleMeatOfal）											
1996	233	8	1	54	1	171	2974	44.6	69.9	2.0	1004.7
2000	233	8	1	67	4	158	2699	31.8	53.3	0.5	293.8
2005	231	29	275	168	3467	34	215	5.2	2.5	0.5	15.4
2010	227	26	245	169	4111	32	214	5.2	2.6	0.5	15.4
3. 乳・卵類（DairyProduction;Birds'Eggs）											
1996	178	4	2	84	297	90	732	60.8	85.8	0.3	271.7
2000	175	4	5	83	6	88	968	48.3	48.8	0.9	471.0
2005	179	4	3	166	767	9	239	5.3	16.8	7.7	17.3
2010	166	4	2	157	773	5	405	5.3	16.9	7.7	17.3
4. 果物類（Fruits）											
1996	220	8	245	103	2426	109	6259	11.0	58.6	1.0	161.6
2000	129	8	281	24	1955	97	5124	9.1	42.2	0.3	121.7
2005	135	16	992	24	6815	95	6170	7.1	4.7	1.5	20.8
2010	117	14	1279	24	8061	79	7606	7.3	4.8	1.5	20.8
5. 野菜類（Vegetables）											
1996	142	2	0	26	185	114	2764	12.3	29.3	1.3	117.0
2000	105	2	0	9	314	94	2119	11.8	23.4	0.3	140.0
2005	107	12	734	22	959	73	1829	9.1	7.6	3.2	15.2
2010	106	12	919	21	1416	73	2425	9.1	7.7	3.2	15.2
6. 油料種子（OilSeeds）											
1996	83	46	6614	1	0	36	368	2.0	0.2	1.3	19.6
2000	80	43	4588	1	0	36	337	2.6	0.2	0.3	58.9
2005	77	54	5761	3	1	20	298	1.3	0.2	2.5	8.3
2010	69	46	9095	3	0	20	446	1.4	0.2	2.5	8.3

資料：WTO 公式 HP (<http://tariffanalysis.wto.org/report/TariffAverages.aspx>) より、筆者が集計。

率は穀物類、肉類、乳・卵類、果物類、野菜類、油料種子の順にそれぞれ16.2%、23.7%、43.1%、28.0%、20.1%と0.0%削減されたが、穀物類、肉類、乳・卵類、果物類の4大種目の加重平均関税は42～58%、最高関税は110%～471%のレベルを維持している。

第4に2000年から2005年にかけて、多くの種目の平均関税率が大きく低下したが、それは実質的な関税率の低下を意味するものではない。関税の高い農産物の多くは、この間に従価税から従量税に変わったため、残る少数の従価税種目の平均関税率を計算して低くなっただけである。現に少数の従価税種目の平均関税率は、2005～2010年間にあまり変化していない。

では、2005年以降、EU 農産物の輸入関税は実際どのレベルにあるのか。WTO が2006年以降、毎年 **World Tariff Profiles** を発表し、そこでは各加盟国・地域の、従量税を含めた農産物種目別の平均と最高関税率が示された。表7は、2005年と2010年 EU の当該データを示す。表6とは品目対応していないし、関税率の算定範囲も若干違うため、表7のデータか

らは、2000～05年間の EU 農産物関税水準の変化が見られないが、常識的に考えると、その間に EU メンバー国の変化と前述一部の農産物（バナナ、米、砂糖）の関税引き下げ以外に他の関税変化の要素が見当たらないため、EU 農産物の輸入関税に大きな変化がないと推測される。事実、表 7 から分かるように、2005～10年間に EU 主要農産物の輸入関税は余り変化してなく、域内に生産のない綿花、コーヒー＆茶を除けば、他の農産物は平均 5～55%前後、最高 130～200% 超の関税率を適用し続けている。しかも、最高関税率に関して、最終約束関税率に対して実効 MFN 関税率の割引は殆どなく、EU も保護したい農産物の関税につき、如何に譲る気がないことが分かる。

表 7 EU 最近の農産物品目別平均と最高輸入関税率の変化

種目	動物産品 Animal Products		乳産品 Dairy Products		青果物 Fruits, Vegetables		コーヒー & 茶 Coffee, Tea		穀物類 Cereals & preparations		油脂類 Oilseeds, Fats & Oils		砂糖・菓子類 Sugars & Confectionery		綿花 Cotton		その他 Other Products	
	平均	最高	平均	最高	平均	最高	平均	最高	平均	最高	平均	最高	平均	最高	平均	最高	平均	最高
2005	26.7	219	56.9	264	10.7	199	6.5	43	29.1	139	5.8	87	32.6	134.0	0.0	0.0	5.1	125
	25.4	219	53.8	229	11.8	195	6.5	43	25.6	139	5.9	87	32.9	134.0	0.0	0.0	5.3	125
2010	24.3	140	57.6	226	10.4	170	6.2	25	20.3	167	6.6	171	28.3	131.0	0.0	0.0	4.4	131
	23.0	140	55.2	205	11.5	170	6.2	25	16.3	167	7.1	171	29.1	131.0	0.0	0.0	4.8	131

資料：WTO, ITC, UNCTAD, "World Tariff Profiles", 2006, 2012 による。

注：表中、同じ行の上段は最終約束関税率、下段は実効 MFN 関税率を示す。

以上のように、WTO 後に EU 農産物輸入関税の平均水準は下がったが、品種・品目間の差が大きく、特に従来から保護してきたセンシティブな穀物、肉類、乳製品には依然高い関税を課し、以前の輸入禁止とあまり変わらない保護効果を有し続けている。

3.4 農業関連予算支出と PSE の変化

ところが、CAP 改革の主な対象領域は域内の農業支持政策であり、その改革に伴って、納税者負担の農業関連予算支出や、納税者と消費者負担を総合的に測る PSE (Producer Support Estimate) はどう変化しただろうか。

表 8 は、まず 1995～2010 年間の EU 農業関連予算の変化を示している。その間に、まず費目別に価格支持と市場介入のための在庫費用と輸出補助金支出は大幅に減り、とりわけ、農産物輸出補助金は 1995 年の 78.0 億 ECU から、近年ゼロ近い水準までに減少した。

一方、農業生産者への直接支払い支出と農村開発援助のための支出は大幅に増加した。特に農業生産者への直接支払い支出はマクシャリー改革時にすでに大幅に増加したが（表 2 を参照）、その後も更に増え続け、2010 年現在は 400 億ユーロ近くまで拡大した。また農業構造改善支出と農村開発援助支出も 2002 年までは緩やかに増加し、MTR 改革後は増加ペースが加速し、近年 100 億ユーロを超えるまで拡大した。

以上の結果、農業関連予算支出の総額は 1995 年の 345 億 ECU から、2010 年現在に 66% 増の 572 億ユーロに拡大した。しかし増加のペースは GATT 時代の 1970、80 年代に比べて

表8 WTO 後の EU 農業関連予算支出の変化

単位：億 ECU、億ユーロ

年次	直接払い 支出	構造改善 支出	農村開発 援助支出	在庫 費用	輸出 補助金	その他 支出	合計
1995	211.6	17.7		3.2	78.0	34.9	345.0 (50.3)
1997	275.7	27.6		10.7	58.8	34.0	406.8 (49.8)
1999	263.0	27.1		14.2	55.7	33.4	395.4 (46.5)
2000	255.0		41.8	9.7	56.5	42.2	405.1 (48.5)
2002	288.4		43.5	11.7	34.5	57.2	435.2 (51.1)
2004	298.3		53.6	3.2	33.8	46.9	435.8 (43.5)
2006	340.5		77.1	7.6	24.9	47.9	498.0 (46.7)
2008	375.7		105.3	1.5	9.0	46.6	538.1 (46.2)
2010	396.8		114.8			60.5	572.1 (41.5)

資料：European Court of Auditors, *Annual Report Concerning Financial years* の歴年版より、筆者が集計。

注：97年までの単位は億 ECU、99年以降は億ユーロ。また（ ）内の数値は EU 共通予算支出に占める割合である。

明らかに鈍化しており、EU 共通予算に占める割合も 50.3% から 40% 近くまで下げた。それに、期間中に EU の加盟国数は 15 から 27 に拡大し、域内の総農家数は 1995 年の 736 万戸から²¹⁾、2007 年の 1,370 万戸に、対象耕地面積も 1995 年の 7,500 万 ha から 2007 年の 10,770 万 ha へと拡大したため²²⁾、平均的な農業支持水準はあまり増えていないような気がする。

また、表 9 に示しているのは OECD が推測した EU の PSE とその支払い手法別構成比の変化である。まず PSE 総額について、MTR 改革が本格的に実施されるまで増え続けたが、農産物価格の内外格差が縮まった 2005 年から減少傾向に転じた。また % PSE とは一貫して減り続けており、ウルグアイラウンド交渉時（1986～90 年間）の 36.0% とマクシャリー改革前（1992 年）の 34.5% に対して、2010 年現在は 19.8% へと大幅に減少した。なお、%

表9 EU の PSE と PSE の支払い手法別構成比の変化

年 次	1986-90	1992	1995	2000	2005	2007	2009	2010
PSE 総額 (億ユーロ)	83874	86471	94409	93571	99425	90827	85649	77317
% PSE (%)	36.0	34.5	34.8	32.7	30.4	23.5	23.3	19.8
支持方法別構成比 (%)								
産出量に基づく支持	88.6	77.0	62.0	57.9	49.0	34.2	26.3	16.7
生産投入に基づく支持	5.7	7.7	5.7	7.4	10.0	12.3	12.8	15.0
面積・頭数に基づく支持	5.0	12.2	31.2	34.3	23.9	16.3	18.4	18.0
面積・頭数に基づかない支持 (生産を行うことを前提)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2	0.2
面積・頭数に基づかない支持 (生産を行うことを前提にしない)	0.2	1.0	0.0	0.0	16.2	35.2	40.0	47.7
農作物に関係しない支持	0.7	1.6	1.3	1.3	1.4	1.9	2.0	2.3
その他の方法による支持	-0.1	0.5	-0.2	-1.0	-0.5	-0.1	0.3	0.1

資料：OECD Statistics による。

PSE とは PSE 対国産農産物の農家受け取り総額（国際市場価格で評価した生産額 + PSE）の比率であるから、その値の減少は農業生産者支持水準の相対的低下を意味している。

一方、EU の農業支持手法別 PSE 構成比をみると、ウルグアイラウンド交渉時には「産出量に基づく支払い」が88.6%と圧倒的シェアを占めていた。マクシャリー改革と Agenda 2000 改革を経て、その割合は57.9%に減り、代わりにシェア拡大したのは「面積・頭数に基づく支払い」で、その割合は5%から34.3%になった。そして MTR 改革後に「産出量に基づく支払い」の割合は更に縮小し、「面積・頭数に基づく支払い」も減少に転じた。代わりに割合が伸ばしたのは「生産投入に基づく支払い」と「面積・頭数に基づかない支払い」で、特に後者の割合が0%から47.9%に急増し、EU 最大の農業支持手段となった。

4. 農地利用、農産物生産、要素投入と農産物輸出入の変化

以上の市場と政策条件の変化は、当然農業生産や農産物の国際貿易に影響を及ぼす。理論的に他の条件が一定の時、農産物価格の引き下げは、各種生産要素投入を減らすが、実際は主要農作物に関して、MTR 改革後も含めて、ほぼ作付面積に応じて直接補償支払いが支給されているため、農地の投入、つまり、作付面積は農産物価格の引き下げから直接影響を受けず、農薬・化学肥料など経常材の投入のみ影響をうけるものと考えられる。

以下、EU 拡大の影響を除くため、旧 EU15 ケ国の農地利用、他の要素投入と農畜産物生産量の変化を見ることにしよう。

4.1 農地利用状況の変化

まず、農用地全体の面積は、1985 年以降減り続けている（表 10 を参照）。1985 年からマクシャリー改革前の 1992 年までの 7 年間に合計 580 万 ha、年率 0.56 % 減少したのに対して、

表 10 EU15 ケ国の耕地とその他農用地面積の変化

単位：万 ha

年次	農業用地				林業用地
		耕地	樹園地	永年牧草地	
1985	15033 (100.0)	7863 (52.3)	1172 (8.0)	5998 (39.9)	—
1990	14849 (100.0)	7796 (52.5)	1149 (7.7)	5904 (39.8)	11089
1992	14453 (100.0)	7690 (53.2)	1111 (7.7)	5652 (39.1)	11221
1995	14245 (100.0)	7480 (52.5)	1080 (7.6)	5685 (39.9)	11420
2000	14080 (100.0)	7385 (52.5)	1115 (7.9)	5580 (39.6)	11752
2004	13890 (100.0)	7311 (52.6)	1090 (7.8)	5489 (39.5)	11907
2009	13572 (100.0)	7113 (52.4)	1069 (7.9)	5390 (39.7)	12089

資料：FAOSTAT のデータより、筆者が集計。

注：() 内の数値は、構成比である。

表 11 EU15ヶ国における主要農作物収穫面積の変化

単位：万 ha

年次	穀物類								油料種子	豆類 (大豆を除く)	ビート	芋類	野菜
	計	小麦	大麦	ライ麦	燕麦	トウモロコシ	米	その他					
1985	4235	1681	1538	187	324	420	32	54	836	85	227	221	227
1990	3974	1736	1346	182	238	367	38	67	1050	118	223	187	227
1992	3843	1735	1270	117	200	399	36	85	1071	116	215	169	220
1995	3606	1662	1102	141	189	382	37	91	1065	103	214	153	198
1999	3667	1708	1084	113	196	411	40	114	1158	99	204	139	204
2000	3784	1799	1072	124	195	424	40	130	1074	87	191	133	196
2005	3654	1771	1023	83	181	425	41	131	1061	76	173	118	190
2006	3545	1692	1028	82	188	389	40	126	1106	65	140	118	185
2007	3535	1677	1019	100	186	390	40	123	1126	52	140	118	183
2008	3777	1793	1097	107	193	422	40	127	1082	37	123	114	177
2009	3579	1664	1042	111	185	400	44	133	1136	46	128	116	178
2010	3553	1765	937	99	168	392	46	147	1101	66	115	113	175

資料：FAOSTAT のデータより、筆者が集計。

92年以降の17年間は計881万 ha、年率0.37%減少した。それに対して、林業用地の面積は逆に増えた。同じ92年からの17年間に、合計868万 ha 増加したので、数の上では前記減少した農用地面積の9割以上が林業用地に転用されたということになる。

一方、農用地内部の地目変化は大きくなかった。農用地のうち、耕地の割合は1985年の52.3%から、1992年に一時53.2%に増加したが、最近ではまた52.4%に戻った。樹園地と永年牧草地の面積の変化もほぼ同じ状況である。

けれども、作物間の耕地利用状況には比較的大きな変化が見られた。表11に示すデータによると、1985～92年間は、80年代末頃に実施されたCAP改革（主要耕種作物生産量の上限枠の設定と穀物休作の奨励事業等）により、主要作物の麦類、ビートと芋類の収穫面積はすでに減少し、代わりに面積が拡大したのは米、その他穀物、油料種子と豆類農作物であった。1992年以降、マクシャリー改革の義務的な減反政策により、93年に小麦、大麦と（ジャガイモが中心の）芋類の収穫面積は一時10%弱減少したが、その後はEU内の穀物類介入価格の引き下げと国際農産物市場価格の上下変動にもかかわらず、Adenda 2000改革前の1999年まで多くの農作物の収穫面積には大きな変動がなかった。変化が生じ始めたのは、1999年か2000年頃であった。大麦、ライ麦、豆類、ビートと芋類の収穫面積は減少に転じ、その傾向は東欧の新メンバー国が加盟し、CAPのMTR改革が実施に移された2004年以降に一層強まった。原因は、関係農産物への介入価格の引き下げ、途上国に対する一部の農産物輸入関税の削減と新メンバー国加盟、の3つが考えられる。しかし、域内の介入買付価格の引き下げは限定的である上、農産物の国際市場価格が2006年から上昇し始めたので、価格変化の影響は小さいものと推測される。また最も遅れた途上国に対する農産物輸入関税削減の影響も砂糖のみに可能性があり、結局、最大の原因は東欧新規加盟国からの競争にあると推測される。

なお、表中の小麦収穫面積の変化状況を、図2に示すフランスの小麦生産者価格の変動と

の対比から、次のことが確認できる。すなわち、小麦の生産者価格が大きく変動しているのに対して、小麦の収穫面積があまり変動していない。言い換えれば、小麦の収穫面積がその価格変化に対してあまり反応していないということである。

4.2 他の農業生産要素投入の変化

次に、表12では、EU15ヶ国の化学肥料使用量、並びにデンマークの農薬使用量と農用地の窒素バランスの変化を示している。

表12 EU15ヶ国とデンマークにおける農業経常要素投入の変化

年次	EU15ヶ国				デンマーク			
	農業 労働力 (万人)	化学肥料総使用量 (万 t)			農用地の窒素投入と作物吸収 (kg/ha)			農薬 総販売量 (t)
		N	P	K	投入量	作物吸収量	残存と浸出	
1985	—	1,087	223	458	279	108	171	6863
1990	—	1,016	191	412	281	124	157	5650
1992	804	905	161	331	271	95	176	4566
1995	721	962	155	350	246	109	137	4809
2000	651	909	133	291	225	107	118	2889
2005	589	827	106	230	203	100	103	3299
2008	552	740	55	119	203	108	95	4051
2009	528	767	75	154	197	121	76	—
2010	524	827	81	180	—	—	—	—

資料：EUROSTAT による。

注：化学肥料投入量と農薬総販売量は有効成分量ベースである。

それをみると、第1に化学肥料の投入量は1985年以降確実に減り続けている²³⁾、EU15ヶ国の窒素（N）使用量は1985年の1087万トンから、92年に905万トン、2008年に一時740万トンまで減ったが、2010年現在は若干増加して827万トンとなった。それに対して、リン（P）とカリ（K）投入量の減少幅はもっと大きかった。とりわけ、リンの総投入量は1985年の223万トンから、92年に161万トン、2008年に一時55万トンまで減少し、2010年現在も81万トンにとどまった。なお、ここ数年間の化学肥料の使用増加は、関係農産物の国際市場価格高騰からの影響によるものと推測される。

第2にデンマークのデータしかなかったが、それによると、農薬の販売量（≒使用量）は減少傾向にあるものの、化学肥料ほど減少していない。

第3に農用地の窒素バランスに関して、単位面積当たりの投入量が減る中、農作物の吸収量が変わっていないので、農地残留と自然界への浸出量はより大幅に減少した。

このように EU 農業全体の化学肥料、農薬の投入は減り続けているが、その原因は一つに農産物価格の引き下げ、二つに環境汚染に対する生産者の自覚意識、そして三つ目に CAP 改革に伴うクロス・コンプライアンス措置の強化にあると思われる。

4.3 主要農作物の生産量の変化

さて、面積に大きな変動がなく、化学肥料、農薬の投入が減少する中、主要農産物の生産量はどうか変化してきたのか。

表 13 EU15ヶ国における主要農作物の生産量、収穫面積と単収水準の変化

時期	穀物類			小麦			粗穀類 (Coarse Grain)			油料種子		
	生産量 (万 t)	収穫 面積 (万 ha)	単収 (kg/ha)	生産量 (万 t)	収穫 面積 (万 ha)	単収 (kg/ha)	生産量 (万 t)	収穫 面積 (万 ha)	単収 (kg/ha)	生産量 (万 t)	収穫 面積 (万 ha)	単収 (kg/ha)
1985～87	18398	4189	4392	7922	1716	4616	10285	2440	4215	545	902	604
1990～92	18900	3917	4826	9026	1736	5200	9655	2144	4504	663	1052	630
1994～96	18847	3620	5207	9112	1648	5530	9503	1933	4917	658	1069	616
1999～01	20796	3713	5601	9839	1725	5706	10700	1948	5491	796	1099	724
2004～06	21027	3648	5764	10499	1750	5998	10259	1857	5525	860	1076	799
2008～10	21618	3636	5945	10895	1737	6273	10439	1852	5638	975	1106	882

資料：FAOSTAT のデータより、筆者が集計。

注：表中のデータは、すべて期間平均値である。

表 13 は、1985 年以降 EU15 ヶ国の主要農作物生産量、収穫面積と単収の変化を示している。作柄変化による年次変動の影響を除外するため、表では各変数の 3 年平均を計算した。それによると、主要農作物の生産は、収穫面積、経常財投入の減少からあまり影響を受けておらず、総生産量は逆に増え続けている。マクシャリー改革前の 3 年平均（1990～92 年間）に比べて、直近 3 年（2008～10 年間）平均の総生産量は、穀物類計で 14.4 % 増、小麦で 20.7 % 増、その他粗穀類（大麦、ライ麦、燕麦、トウモロコシなどを含む）で 8.1 % 増、油料種子類に至っては 47.1 も増えた。明らかに総生産量の増加は主に単収向上による。同じ期間内に、1ha 当たりの単収は穀物類、小麦とその他粗穀類の 3 者とも 1000kg 以上、率にして 20～25 % も上がり、油料種子類も 250kg、40.0 % 向上した。

穀物生産の増加は、濃厚飼料を好む豚や家禽類の生産にも良い影響を与えた。表 14 には、同じ EU15 ヶ国の主要家畜の年末飼養頭数と主要畜産物生産量の変化を示す。それによると、豚の飼養頭数と肉生産量は 1992 年の 11500 頭と 1525 万トンから、2010 年に 12276 万頭と 1935 万トンに増加し、家禽肉の生産量も 716 万トンから 949 万トンに拡大した。それに対して、草食動物の牛と山羊・綿羊の飼養頭数は減る傾向にある。1992～2010 年間に牛の飼養頭数は 8721 万頭から 7623 万頭へと 1000 万頭も減った。山羊・綿羊も同時期に 12628 万頭から 9792 万頭に減った。その影響で牛肉やバター、粉ミルクの生産量も減り続けている。1992～2010 年間に牛肉の生産量は 887 万トンから 731 万トンに減少し、バターの生産量も 186 万トンから 164 万トンに減った。

しかし、草食家畜の頭数と生産物量の減少は、積極的な過剰抑制と環境保全のための粗放化経営を奨励したインセンティブ政策による部分と、消費者の健康意識の向上や BSE 問題による牛肉離れによる部分があり、その傾向はネガティブ的にとらえる必要はない。現に消

表 14 EU15ヶ国における主要家畜の期末頭数と畜産物生産量の変化

1. 主要家畜の期末頭数（万頭）：

種別	1985	1990	1992	1995	2000	2005	2010
牛 Cattle	9710	9177	8721	8447	8264	7774	7623
豚	11598	12167	11499	11886	12204	12308	12276
綿羊・山羊	9587	12614	12628	12338	12185	11102	9792

2. 主要畜産物生産量（万 t）：

種別	1985	1990	1992	1995	2000	2005	2010
牛 肉	888	895	887	799	743	724	731
豚 肉	1448	1548	1525	1604	1753	1791	1935
家禽肉	558	652	716	798	875	863	949
生牛乳	13421	12673	12209	12267	12311	12083	12021
バター	254	217	186	179	180	177	164
チーズ	504	582	588	629	681	740	767
粉ミルク	325	288	233	220	201	176	183

資料：FAOSTAT のデータより、筆者が集計。

費量が安定している生牛乳とチーズは、生産母体である牛頭数が減ったにもかかわらず、その生産量はあまり減少せず、逆に増え続けているのがその好対比である。

4.4 主要農産物の輸出入量の変化

最後に、EU15ヶ国の農産物輸出入の変化についてみる。

まず表 15 をみると、EU15ヶ国全体の主要農産物の輸出、輸入量は増え続けている。輸出入増加の原因について、品目によって違うが、① WTO 後に世界経済のグローバル化の進展、② EU の東方拡大により、域内の市場規模が拡大し、新加盟国との間の貿易が盛んになったこと、③ 2005 年以降主要農産物の価格が上昇したこと、の 3 つが考えられる。しかし、幾つの事象から、②と③の影響が最も大きいと思われる。

なぜなら、まず輸出入量の増加速度に関して、2004 年までは遅く、2005 年からは大きくペース・アップしたが、後者の時期はちょうど東欧新メンバー国の加盟と農産物の国際市場価格の高騰と時期が重なっている。

また、実際にも EU 最大の農産物輸入国であるドイツを例に、その農産物の輸入先別の変化をみると、油料種子は別として、他の 5 種類の農産物の輸入量は 2000 年（大麦）か、2004 年（小麦、牛肉、豚肉、チーズ）から大きく伸び始めたが、その圧倒的な多数は EU メンバー国、特に 15 の旧メンバー国から輸入している。EU 域外からの輸入量の絶対的な少なさと顕著な増加傾向が観測されないドイツの例から、諸外国にとって、EU 全体がいまだセンシティブな農産物に関して高い貿易障壁を設けており、EU 市場への進出が至難の業であると言える。

表 15 EU15ヶ国の主要農産物輸出入の変化

年次	農産物計		穀物類		小麦		飼料穀物		油料種子		粗糖		野菜・果物	
	輸入	輸出	輸入	輸出	輸入	輸出	輸入	輸出	輸入	輸出	輸入	輸出	輸入	輸出
	(千万ドル)		(万トン)										(千万ドル)	
1985	951	763	3953	5124	1567	2393	3963	1563	1783	267	301	533	157	104
1990	1651	1487	3363	6014	1409	3077	4373	1591	1889	375	391	724	348	224
1992	1846	1697	3351	6708	1534	3112	4740	1754	2047	411	385	698	390	247
1995	1976	1924	3917	5413	1773	2606	4679	1979	2407	353	359	782	407	312
2000	1705	1747	4049	6543	2106	3000	4645	2207	2386	561	390	886	356	275
2005	2825	2841	5488	5611	2748	2677	5234	2758	2404	575	621	901	601	469
2010	3923	3948	6286	6548	3083	3887	5310	3391	2791	660	720	679	789	662

年次	肉類計		牛肉		豚肉		家禽肉		バター		チーズ		粉ミルク	
	輸入	輸出	輸入	輸出	輸入	輸出	輸入	輸出	輸入	輸出	輸入	輸出	輸入	輸出
	(万トン)													
1985	475	549	115	137	197	197	51	74	59	93	111	143	100	176
1990	582	669	117	150	238	238	88	113	55	78	132	168	79	169
1992	680	792	123	166	276	276	114	146	67	86	152	187	92	192
1995	675	880	99	118	288	288	127	204	65	79	149	199	99	187
2000	857	1003	104	81	384	384	175	266	70	66	199	239	84	166
2005	1041	1148	82	78	460	460	265	295	71	84	238	292	82	122
2010	1259	1479	106	93	531	531	344	382	76	86	308	363	80	153

資料：FAOSTAT のデータより、筆者が集計。

5. むすび

以上のように、EU の CAP はマクシャリー改革などを経て、その中身は著しく変化した。主要農産物の介入買付制度は残されたものの、介入買入価格は大幅に引き下げられた（大宗穀物類43%、米50%、砂糖32%、牛肉32%、粉ミルク15%、バター25% など）。その代わりに、EU は農家への直接支払いを強化した。マクシャリー改革直後の数年間は、農家への直接補償支払い単価は農産物の介入価格の引き下げ幅に基づいて設定され、また補償支払いの額も農家の実際作付面積や家畜頭数とリンクして計算されたので、部分的なディカップリン政策と言われている。しかし、Agenda 2000 の改革、特に2004年からの MTR 改革後、新規の価格引き下げには部分的にしか補償せず、また大規模農場への直接支払い金に一種の減額措置（モジュレーション）を導入し、さらに農家への直接支払い制度に関しても現状の農業生産と直接リンクしない完全ディカップリンの直接支払いに切り替えた。

以上の改革を経て、割高の EU 農産物価格は一時大きく低下し、近年では農産物国際市場価格高騰の助けもあって、EU 農産物価格も国際水準に近づけつつある。その結果、まず消費者が利益を得た。またそれに反応して、農業生産過程での農薬や化学肥料の投入も減った

表 16 ドイツの主要農産物輸入先別輸入量の変化

年次	小麦					大麦					油料種子				
	全世界	EU15	EU12	C4	その他	全世界	EU15	EU12	C4	その他	全世界	EU15	EU12	C4	その他
1991	1201	1189	0	11.5	0.1	425	425	0	0.0	0.0	7.1	1.0	2.6	0.1	3.4
1992	1051	1043	0	8.0	0.0	469	468	0	0.0	1.0	6.9	1.4	3.9	0.2	1.4
1994	1341	1259	76	6.1	0.1	501	445	35	12.2	9.2	4.8	1.3	1.4	0.1	1.9
1996	1335	1319	7	9.3	0.1	723	680	37	4.1	2.1	9.8	1.2	3.8	0.2	4.7
1998	848	790	36	16.1	6.9	421	383	38	0.0	0.0	9.7	2.2	3.5	0.3	3.7
2000	1291	1266	19	6.0	0.1	655	605	38	0.0	11.6	13.4	2.2	3.3	0.1	7.8
2002	1393	856	467	5.0	65.0	799	791	8	0.1	0.1	13.5	2.2	3.4	0.2	7.6
2004	966	833	129	3.9	0.5	717	671	23	0.0	23.4	16.7	2.9	2.7	0.1	11.0
2006	1664	965	654	45.3	0.4	844	634	209	0.0	0.3	15.9	4.7	1.9	0.1	9.1
2008	2583	1308	1252	3.7	19.3	1204	998	134	67.7	4.3	22.5	6.0	3.0	0.2	13.3
2010	3992	1627	2238	99.8	27.5	1232	954	277	0.0	0.5	25.8	6.2	5.4	0.1	11.4

年次	牛肉					豚肉					チーズ				
	全世界	EU15	EU12	C4	その他	全世界	EU15	EU12	C4	その他	全世界	EU15	EU12	C4	その他
1991	162	100	1.7	36	25	669	656	11	0.9	0.7	393	378	2	2.6	11
1992	197	137	1.4	30	28	791	776	13	1.6	0.6	431	415	2	1.7	13
1994	163	102	1.6	33	27	511	510	0	0.3	0.6	417	402	2	1.3	12
1996	107	62	0.3	30	16	420	418	1	0.3	0.6	441	424	3	2.8	12
1998	105	67	0.2	25	13	487	484	2	0.2	0.6	424	406	1	4.5	12
2000	113	71	0.1	28	15	331	329	2	0.2	0.0	406	384	3	7.7	11
2002	99	57	0.2	22	20	413	409	2	1.8	0.6	427	392	19	5.4	11
2004	120	68	0.8	30	21	492	481	8	1.3	1.3	503	468	16	8.1	11
2006	132	81	2.5	27	22	553	526	24	1.3	2.4	499	458	23	5.1	14
2008	147	103	5.7	27	11	595	576	12	1.2	6.2	592	543	29	1.1	18
2010	166	117	5.4	28	16	625	609	12	0.7	3.6	600	561	18	0.5	21

資料：FAOSTAT のデータより、筆者が集計。

注：1) EU15は1995年前にEU加盟した15の旧メンバー国、EU12はその後加盟した12の新メンバー国で、また C4はオーストラリア、アメリカ、カナダ、アルゼンチンの4ヶ国、C5はニュージーランドを加えた5ヶ国である。

2) チーズは、牛乳チーズである。

ので、環境的にも良い影響が出る。何よりも、介入価格の引き下げと強制的な休耕政策の実施で、EU が抱えていた構造的な農産物生産過剰問題はほぼ解決され、補助金を付けてまで輸出しなければならない農産物の量も大きく減った。結局、EU の農産物市場介入のための財政支出と農産物輸出補助金支出が大幅に減少し、とりわけ輸出補助金はゼロ近くまで減った。さらに国際市場での輸出競争を巡るアメリカなど他の農産物輸出国との利害対立と貿易摩擦も大きく減った。

のみならず、直接支払い関連の予算支出はマクシャリー改革直後の数年間は一時拡大したが、Agenda 2000、特に MTR 改革後に農業関連予算総額にも上限制限が加えられたこともあって、農業関連予算支出の伸びもほぼコントロールされるようになった。要するに、一連

のCAP改革は他の農産物輸出国との利害対立の解消に大きく貢献し、またこれまでにずっと解決できなかった耐えがたい農業支持の為の納税者負担増問題をもほぼ解決した。

なのに、EUの農業生産は維持され続けている。主要農作物の収穫面積は若干減少したが、単収向上によって、総生産量は伸び続けている。また家畜生産に関しても、積極的な生産抑制策や粗放化経営奨励策により、草食の牛・羊類の飼養頭数、生産物の量は減少したが、他の畜産物の生産量は維持、或いは拡大している。それらを可能にしたのは、第1に直接支払いは価格支持ほどの生産刺激効果がないが、生産過剰を招く副作用がない上、農地保全と作付面積の維持には大きな効果を発揮している。第2に最も重要であるが、EUが域外の農産物輸出国に対して依然高い関税をかけており、それによって域外からの農産物の大量流入が防がれている。事実、WTO後、センシティブな農産物に対してEUは依然高い関税をかけており、その結果、EU全体の農産物輸出入は増えているものの、メンバー国同士の貿易が圧倒的なシェアを占め、域外からの農産物輸入は量が少なく、増えてもいない。

こうしてみると、農業支持の手段を価格支持から直接支払いに変えることで、EU農業の基本的な構図は以前より大きく改善した。まず直接支払いによって、農家所得支持の政策目標が達成された。また価格支持と違って、直接支払いは農地保護とその農業的な利用促進に効果あるが、構造的な生産過剰をもたらすことはない。さらに価格が自由になって、その上下変動によって生産物の過剰をもたらすことなく、域内の農産物の需要と供給を調整しながら、生産要素の最適配分を実現できるのである。

だが、注意すべきことは、以上の全てが域外からの農産物輸入が制限されることを前提にしている。言い換えれば、全てが「他国がEU農産物市場から排除されている」犠牲の上に立っている。これでは、WTO交渉の場で、EUが輸出補助金、国内農業支持に関して幾ら良いことを主張しても、説得力を持たないだろう。WTOの次期農業交渉が暗礁に乗り上げた原因の一つは、EUを含めて先進国が農産物貿易障壁の削減に係わる既得権益を守り続けたい姿勢にあるのではないかと考えられる。

注

- 1) EUROPEAN COMMISSION, "EU budget 2008 Financial Report", http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/2008/fin_report/fin_report_08_en.pdf による。
- 2) 豊嘉哲 (2006)、7頁による。
- 3) European Court of Auditors (1997)、103頁による。
- 4) 例えば、農業構造改善助成として、以下のような助成プログラムが用意された。①青年農業者に対する助成：40歳未満の農業者を対象に、就農奨励金として1万ECU、就農に要する借入金の利子補給として5年間で1万ECU、そして他の追加投資について助成限度額を25% 上乗せる。②早期離農助成：55歳以上の農業者と被雇用者を対象に、早期離農の場合に、年間1人当たり4000ECUの所得補償と1ha当たり250ECUの手放し農地補償（但し、最長10年間又は70歳まで、両者の合計額は年間1万ECUまで）を支給する。③就農訓練助成：生産技術、経営、販売の面で訓練を受ける農業者を対象に、訓練が終了

するまでの期間内に 1 人当たり最高 7020ECU まで。④農場投資助成：過剰生産に繋がらない適格な農場投資を行う農業者を対象に、6 年間で 1 人当たり 6 万 ECU、或いは 1 農場当たり 12.48 万 ECU を限度とする投資額の 20～30% を助成する。

また農村環境保全助成として、次の 3 つのプログラムが提供された。①環境・景観保全型農業助成：環境・景観の保全と両立できる生産方式を導入した農家に対して、1ha 当たり年間 150 ECU（一年生作物の場合）ないし 250 ECU（耕作放棄地を維持管理する場合）の助成金を支給する。②農地への植林、防風林、林道整備などに対する助成：農地において林業を行う農家に対して、例えば、植林の場合に、植林助成として 1ha 当たり針葉樹 3000 ECU、広葉樹 4000 ECU、育林助成として 5 年間で 1ha 当たり 1900 ECU、そして所得補償として最長 20 年間、年間 150 ECU/ha を支給する。③条件不利地域助成：条件不利地域に 3ha 超の農用地と 5 年以上の経験を有する農業従事者を対象に、飼養家畜 1 家畜単位か耕地 1ha 当たり年間 102 ECU を支給する。豊嘉哲（2006）の 11～18 頁による。

- 5) 介入価格が引き下げられた牛肉生産者に対して、耕種作物と同様な補償支払いは行われなかった。理由の一つは家畜生産では穀物価格の引き下げのメリットを享受できること、もう一つは牛肉生産には既存の助成金制度（飼育中の雄牛を対象にした Special Premium（月齢 10 ヶ月期と 22 ヶ月期に 2 回支払う）と、ほ乳雌牛に対する Suckle Cow Premium（毎年支払う））があるうえ、牛肉の生産過剰と生産周期の長さにより、他の生産抑制手段が必要であるからである。結局、牛肉生産者に対する所得補償支払いは、既存の Premium 単価の引き上げ（Special Premium が 1992 年の 48.3ECU から 1995 年に 108.7ECU に、また Suckle Cow Premium が 60.45ECU から 144.9ECU に引き上げられた）のほか、新たに①繁忙期（11～12 月）から非繁忙期（1～4 月）へのと殺を誘導するための Deseasonalization Premium（72.45ECU/頭）、②家畜飼養の粗放化を促進する Extensification Premium（飼育密度が 1.4LU/ha 以下の畜産生産者を対象に、1LU 当たり 36.2ECU）と、③ 10 日未満雄乳牛のと殺を促す Optional Processing Premium（120.8ECU/頭）など生産過剰抑制のための助成制度を新設する形で行われた。詳しくは、European Court of Auditors (1997), 103～104 頁を参照。
- 6) 耕種作物関連の直接補償支払いの総額の安定化を図るため、各加盟国の国レベルでは、補償対象となる耕種作物（穀物、油糧種子、蛋白質作物）の基準作付面積を 1989～91 年間の平均「対象作物の作付面積 + 公的助成対象の休耕地面積」で計算したが、農家レベルではそのような基準作付面積を作成しなかった。European Court of Auditors (1997), 68 頁による。
- 7) 所在地域の平均単収は、いわゆるオリンピック方式、つまり、1987 年から 1991 年まで 5 年間のうち、最低と最高を除いた 3 年間の平均単収で計算される。European Court of Auditors (1997), 70 頁による。
- 8) European Court of Auditors (1997), 66～68 頁による。なお、不足払いが廃止された油糧種子と蛋白質作物については、穀物類と似たような直接補償支払いが実施された。そのうち、1t 当たりの蛋白質作物の基準補償単価は穀物の 1.44 倍とし、油糧種子のそれは①中期的な需給均衡が達成できる国際市場価格、②穀物と油糧種子、片方の生産を刺激しないような均衡価格、を勘案して決めるとされた。
- 9) European Commission (2009), *EU budget 2008 Financial Report*, EU Publication Office, pp.80～81 による。
- 10) Arlindo Cunha & Alan Swinbank (2011), p.102 による。
- 11) Kelch D., & M.A. Nomile (2004), pp.8～9 による。
- 12) 理由は、EU のライ麦累積在庫量がすでに重荷になっており、加盟予定のポーランドがライ麦の一大産出国で、同国の加盟で域内のライ麦在庫がさらに膨らんでいくと予想されたことにある。
- 13) Kelch D., & M.A. Nomile (2004), p.4 による。
- 14) Kelch D., & M.A. Nomile (2004), p.5 による。
- 15) Kelch D., & M.A. Nomile (2004), p.10 による。
- 16) European Commission (2005) による。
- 17) Kelch D., & M.A. Nomile (2004), p.5 を参照。
- 18) Kelch D., & M.A. Nomile (2004), p.7 による。なお、フル単価で実施される段階になっても、新規加盟国農家が受け取る面積当たりの直接支払い額は旧加盟国よりかなり少なくなるとされている。なぜなら、新規加盟国の SAPS の算定基準期が 1995～99 年間に設定されており、その時期に東欧諸国と旧加

盟国との間に農産物単収の差があるほか、東欧諸国がちょうど体制転換期に当たり、耕作された農地面積も農産物の単収も一番落ち込んだ時期であったからである。

- 19) European Commission (2005) による。
- 20) 加盟国は、また自国の判断で限度額以上の直接支払いをもらう農家に対して、追加課税（減額）措置を採ることができる。例えば、イギリスでは、その減額率を最高10%まで増やしていくと表明した。Kelch D., & M.A. Nomile (2004), pp.8～9による。
- 21) Dirty Tariffication とは、非関税措置の関税化する際、多くの国が算定要素となる内外価格差について水増しを行い、それによって、削減前の基準関税率を実際より高く設定したことである。
- 22) 1995年にフランスの農家データがなかったため、その年のフランスの農家数は当時 EC 加盟した他の14ヶ国の1995～2003年間の農家数の変化率から推測した。
- 23) EUROSTAT、農業関連の統計資料による。
- 24) 表中には農業労働力総数のデータをも示したが、それは参考程度の意味しか持たない。なぜなら、農業労働力の減少傾向は産業発展や農工間の所得格差に起因する部分が多く、また農業労働力は本稿の検討対象である穀物、畜産部門に限らず、農林漁業全部門に投入されるからである。

参考文献

- [1] Arlindo Cunha & Alan Swinbank (2011), *An inside view of the CAP reform process*, Oxford University Press.
- [2] Beatriz Knaster (1999), "The Final Agenda 2000 Agreement on Agriculture :An Assessment ", *Agricultural and Resource Economics Discussion Paper 99-1*, University of Bonn, pp.1-18.
- [3] European Court of Auditors (1997), *Annual Report Concerning the Financial Year 1996*, Office for Official Publications of the European Communities.
- [4] European Commission (2005), *Single Payment Scheme – The Concept*, <http://www.docstoc.com/>.
- [5] European Commission (2009), *EU budget 2008 Financial Report*, EU Publication Office.
- [6] Kelch D., & M.A. Nomile (2004), "CAP Reform of 2003-04", *Electronic Outlook Report from the Economic Research Service*, ERS(<http://www.ers.usda.gov>), pp.1-13.
- [7] Martin W. & L.A. Winters (1996), "The Uruguay Round: a milestone for the developing countries", *The Uruguay Round and the developing countries*, Cambridge University Press.
- [8] Orden, D., R.Paarlberg & T.Roe (1999), *Policy Reform in American Agriculture: analysis and prognosis*, The University of Chicago Press, pp.1-220.
- [9] 豊嘉哲（2006）、『EU 共通農業政策と結束－ウルグアイ・ラウンド以降の共通農業政策－』山口大学経済学会、1～27頁。
- [10] 沈金虎（2007）、『現代中国農業経済論－近代化への歩みと挑戦－』农林統計協会。

（受理日 2013年1月11日）